

## Primera opinión de Acción Educar sobre Proyecto de Ley de Educación Superior – 08 de julio de 2016

El lunes 4 de julio el Ministerio de Educación ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre educación superior, que viene a recoger las principales promesas del programa de gobierno en la materia.

Se trata de un proyecto extenso y complejo, que deja muchas dudas respecto de cómo se alterará el sistema y cómo reaccionarán las instituciones. Una primera lectura permite inferir que la aplicación de esta normativa tenderá a la homogeneización del sistema en un modelo único de universidad, la que será definida bajo una fuerte influencia de la autoridad política. La aplicación concreta de la propuesta implica desconocer la diversidad del sistema, una atrofia de la autonomía y no hacerse cargo del problema de la calidad en un sistema diverso.

A continuación se exponen los aspectos generales del proyecto de ley. En los próximos días se elaborarán informes y análisis más detallados de cada aspecto del proyecto de ley y su tramitación.

### 1. Disposiciones generales

Este título detalla los principios generales que guían el proyecto. Estos son básicamente discursivos y no contienen un nivel de detalle que permite interpretar con claridad cómo se materializan en la propuesta. Quizás la excepción es el de “Transparencia”, donde se detalla claramente que esta se concreta en la rendición de cuentas académica, administrativa y financiera. El problema principal es que muchas propuestas del proyecto son contradictorias con los principios que enuncia, en particular con lo referido a autonomía y diversidad de proyectos educativos.

Se infiere de los principios y de su selección una mirada de mayor control o regulación estatal del sistema. Llama la atención la ausencia de la libertad de enseñanza (que se consagra en la Constitución Política), y la elevación a nivel de principio ordenador de aspectos relativamente técnicos y menores como la articulación de las trayectorias.

### 2. Subsecretaría de Educación Superior

La Subsecretaría de Educación Superior que crea el proyecto recoge las funciones de la actual División de Educación Superior del Ministerio, y agrega la gestión de un nuevo sistema de selección (que reemplaza el que hoy maneja el CRUCH y cuyo componente principal es la PSU), y la elaboración de un Marco de Nacional de Cualificaciones. Estas nuevas facultades refuerzan el papel del Ministerio de Educación en el sistema, el que pasa de un rol estrictamente coordinador a otro de gestión propio de las instituciones. También

institucionaliza la gestión del financiamiento público y la entrega de información del sistema (actual SIES - Mi Futuro).

Respecto del financiamiento público de la gratuidad la Subsecretaría cumple un rol central en la fijación de los aranceles regulados (con un contrapeso muy leve de una comisión experta) y el número de vacantes de primer año para las universidades que participan de la gratuidad y la determinación de los montos y número de becas.

### 3. Aseguramiento de la calidad

El proyecto reemplaza el actual sistema de aseguramiento de la calidad por uno de naturaleza esencialmente distinta. La actual Comisión Nacional de Acreditación es un organismo autónomo, de composición corporativa, que maneja un sistema de acreditación voluntario basado en el cumplimiento de las misiones de cada institución. El sistema que la propuesta dibuja es exactamente opuesto:

- El nuevo Consejo de la Calidad tiene una fuerte dependencia de la autoridad política del Ministerio de Educación, sin perjuicio de que sus miembros se seleccionen mediante el sistema de Alta Dirección Pública. No es distinto a un servicio público relacionado, lo que pone en riesgo la neutralidad y ecuanimidad del proceso.
- Su composición no busca representar a una diversidad de actores involucrados en la gestión del sistema de educación superior, sino más bien evaluar las instituciones mediante un criterio fundamentalmente académico. Nueve de los once miembros deben ser obligatoriamente académicos o docentes universitarios o técnicos. Esto implica que la necesaria visión desde la gestión universitaria quede ausente y se corra el riesgo que el juicio que se haga respecto de la calidad de las instituciones sea incompleto.
- El sistema de acreditación institucional es obligatorio e incluye una serie de áreas de desarrollo propias de una universidad compleja: incluye gestión, aseguramiento interno de la calidad, docencia, investigación y vinculación con el medio. Esto implica que elementos que antes eran opcionales ahora son obligatorios en igual medida para todas las instituciones, lo que resulta preocupante cuando se toma en cuenta que estas características no reflejan a gran parte de las instituciones chilenas. Además, el nivel desarrollo de estas áreas es muy heterogéneo dentro de cada institución, lo que le restará validez a las categorías de acreditación. Esto es más grave dado que se restringe la autonomía de las instituciones respecto del Estado en los niveles B y C de acreditación. No acreditarse implica la revocación del reconocimiento oficial de la institución.
- La acreditación tiene como referente criterios comunes a todas las universidades, que deberán ser diseñados por el Consejo de la Calidad. Estos criterios se segmentarán en estándares, para clasificar a las instituciones en tres categorías: A, B y C. Los propósitos, misiones y particularidades de las instituciones tienen muy poca influencia en la forma en la que serán evaluados. Debe destacarse que se mantiene la autoevaluación, un aspecto que de alguna manera contrarresta levemente la estandarización.

El éxito o fracaso de un sistema de estas características depende de la calidad de dichos criterios y la pertinencia de los estándares en los que se subdividan, así como de la independencia del órgano acreditador. Sin embargo, a nivel teórico a lo menos, un sistema obligatorio basado en criterios cuantitativos predeterminados es menos compatible con un sistema diverso de instituciones autónomas. Es altamente probable, que esto convierta la acreditación en una lista de chequeo basada en un modelo de universidad compleja (según como la entienden los académicos) y cuyo resultado final pasará necesariamente por la autoridad política. Llama la atención el trato privilegiado a las universidades del Estado, a las cuales no se les aplica la revocación del reconocimiento oficial en caso de no acreditarse.

El debate sobre el trato preferente no puede conducir a amparar proyectos estatales de baja calidad, cuestión que no se garantiza en este proyecto.

#### **4. Superintendencia de Educación Superior y control de lucro**

El proyecto crea una Superintendencia de Educación Superior cuyas atribuciones son amplias pero, en general, las esperables para una institución encargada del control de la legalidad. Sus facultades se extienden a la totalidad de las universidades, de las cuales destaca la fiscalización de la “legalidad del uso de los recursos” y su “viabilidad financiera”. Las amplias atribuciones de la Superintendencia son similares a las que se adelantaron en las minutas, lo que incluye entrar a las instituciones, solicitar cualquier documento y realizar auditorías, así como llamar a declarar a miembros directivos de las instituciones.

En relación al control del lucro, este se persigue mediante una intervención en la estructura del gobierno de las universidades privadas. Se exige que estas cuenten con un “órgano de administración superior” a cargo de la administración financiera y patrimonial de la institución, cuyas funciones son indelegables. El control de la Superintendencia en relación al lucro se enfoca en la supervigilancia de este “órgano de administración superior” y de su controlador. Bajo este marco, se prohíben las operaciones entre las instituciones y sus personas relacionadas, las que hoy están permitidas. Se descarta así una regulación que permitiría conseguir el mismo objetivo (evitar el retiro de excedentes) sin las consecuencias negativas de una prohibición. El proyecto describe otras operaciones que bajo cierta regulación se podrían llevar a cabo, siempre y cuando se ajusten a las condiciones de mercado. Lo preocupante es que se indica que la operación deberá “contribuir al interés de la institución y al cumplimiento de sus fines”, lo que queda abierto a interpretación discrecional por la Superintendencia.

Por otra parte, hoy la ley permite que los centros de formación técnica y los institutos profesionales se organicen como sociedades comerciales. El proyecto obliga a estas instituciones a transformarse en personas jurídicas sin fines de lucro si sus alumnos o estas quieren recibir fondos públicos. Esta transformación implica para sus dueños una evidente pérdida de su legítimo patrimonio, para la cual no se plantea una solución.

#### **5. Educación Superior Estatal**

Las instituciones estatales son objeto de un título especial en la ley. Junto con eliminar ciertos controles administrativos sobre su gestión (algo frecuentemente demandado por los rectores del CUECH) el proyecto define normas comunes para las instituciones estatales en relación a su gobierno.

La nueva estructura de gobierno de las instituciones estatales aumenta el control del Presidente de la República sobre las instituciones<sup>1</sup>, a través de su principal órgano directivo colegiado. Establece además la obligatoriedad de contar con un órgano representativo de los estamentos de la universidad cuyos miembros deben ser elegidos por votación, en la cual los académicos controlan dos tercios.

El proyecto establece también dos fondos exclusivos para las universidades estatales. Uno de ellos tiene la finalidad de potenciar la investigación, y será asignado según desempeño. El segundo fondo tiene como finalidad “el cumplimiento de los compromisos acordados entre cada institución estatal y el Estado”. Esto confirma el trato preferente del Estado hacia sus universidades, que en rigor es equivalente a aislar a las universidades estatales de la competencia con el resto de las instituciones, y que viene aparejado de mayor control y conducción por parte de la autoridad sobre la universidad.

## **6. Financiamiento público de la educación superior**

La propuesta de ley incluye una fórmula para cumplir la gratuidad universal prometida en el programa de gobierno. Sin perjuicio del tiempo que demore en concretarse, el modelo propuesto implica un cambio hacia un mecanismo de financiamiento que limita las capacidades de desarrollo futuro de las instituciones, vulnera su autonomía y le resta diversidad al sistema. A pesar de que Acción Educar y muchos otros expertos han documentado las múltiples desventajas de esta estrategia de financiamiento, se insiste en ella.

La transición a la gratuidad es progresiva y avanza por deciles de ingreso. Para 2017, se guía por los mismos criterios que la glosa presupuestaria del Presupuesto 2016 en términos de estudiantes elegibles y cálculo del monto a transferir por gratuidad. A partir de 2018, se usa la fórmula en régimen descrita anteriormente y el cronograma de avance depende de los ingresos fiscales totales. La gratuidad universal se alcanzará cuando Chile tenga ingresos fiscales equivalentes al 29,5% del PIB, lo que podría requerir reformas tributarias y/o un plazo temporal de varias décadas. Esto deja claro que no se llegará a la gratuidad universal en los plazos comprometidos, es más, no se define un plazo.

Otro problema central en términos de financiamiento es que la propuesta compromete a los gobiernos futuros a implementar una política cada vez más cara y regresiva, sin solucionar el problema del acceso a la educación superior de los estudiantes más vulnerables. Una de las fortalezas más notables del sistema vigente es que los instrumentos de financiamiento a los estudiantes les otorgan libertad de elección de su institución, que podría ser cualquiera que estuviera acreditada. Los esfuerzos en los últimos años de equiparar las condiciones de los beneficios y aumentar su monto apuntaban a esa dirección también. Sin embargo, esta propuesta segmenta el sistema, retrocediendo en la libertad de elección. Lo más preocupante es que los más afectados por esta pérdida son los estudiantes más vulnerables.

En la misma línea, resulta positivo que las ayudas estudiantiles se mantengan, aunque la limitación discrecional de cupos pone en riesgo la libre elección de los estudiantes. Sin

---

<sup>1</sup> En los estatutos de la mayoría de las universidades estatales se define que el Presidente nombra 3 representantes, y el proyecto los aumenta a 4.

embargo esta es una situación de transición, que en algún momento finalizará. Es ideal que, independiente de si se prosigue con el cronograma de la gratuidad, se mantenga la posibilidad de que los estudiantes que elijan instituciones que no sean gratuitas tengan oportunidad de acceder a becas.

Antes de que se alcance la gratuidad universal, el proyecto de ley define básicamente tres escenarios de financiamiento:

1. Instituciones adscritas a la gratuidad: obligatorio para las instituciones estatales y voluntario para las privadas que cumplan requisitos de organización y acreditación.

Las instituciones que adhieran recibirán anualmente fondos proporcionales al volumen de estudiantes que reciban, su acreditación, la región en que se emplacen y los aranceles regulados por la Subsecretaría. Estos se calcularán en base a grupos de carreras y los costos de docencia. A cambio de esto, estas instituciones no pueden cobrar a sus estudiantes. Este es el diseño de la gratuidad en régimen, el que no considera ayudas estudiantiles para estudiantes matriculados en instituciones que no sean gratuitas.

En la transición a la gratuidad, las instituciones podrán cobrar a los estudiantes que se ubiquen en deciles no cubiertos por la gratuidad, usando un método de arancel diferenciado. Estos estudiantes tendrán acceso al sistema actual de becas y créditos y las universidades se beneficiarán de un fondo de desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística, que reemplaza a los actuales Aportes Fiscales Directos e Indirectos.

2. Instituciones adscritas al sistema de ayudas estatales: esta es una situación posible solo durante la transición a la gratuidad universal. Los estudiantes que se matriculen en estas instituciones tendrán acceso a becas y créditos, los que se controlarán a través de cupos en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Los aranceles son libres, las instituciones deben estar acreditadas y hacer parte del sistema común de ingreso.
3. Instituciones libres, con libertad de fijar aranceles y cuyos estudiantes tendrán acceso solo a créditos subsidiados. Esto implica que se mantiene el Crédito con Garantía Estatal, aún después de alcanzada la gratuidad universal.